



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Neustart

Vom Wandel der *shared mental models* in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung.

In the theoretical discussion on 'planning', we still hear and read ideas that originated in the last century, ideas that have been shown to be unrealistic, about the scope and effectiveness of public involvement in spatial development. In addition, this discussion is normally highly charged and demonstrates a considerable lack of conceptual clarity, which makes scientific understanding, in particular, more difficult. It is time to say goodbye to some of these habitual ways of thinking and to inquire and seek out appropriate terms that are based on a contemporary understanding of planning.

Wenn ein Computer träge wurde und fehleranfällig, wenn er gar zum Einfrieren und Abstürzen neigte, dann empfahl es sich, ihn auszuschalten und neu zu starten. Hernach ging manches einfacher von der Hand – nicht immer, aber oft.

Dieser Tipp aus den Kinder- und Jugendjahren der Heimcomputer könnte auch in unserem Zusammenhang nützlich sein: Die Diskussion über »die Planung« wird noch immer beeinflusst von realitätsfernen Vorstellungen aus dem letzten Jahrhundert, ist normativ überfrachtet und hat sich durch erhebliche begriffliche Unschärfen in nicht enden wollenen Missverständnissen verloren. Die wissenschaftliche Kommunikation ruckelt, wird zäh, verliert den Bezug zur Praxis und droht in die Irrelevanz abzustürzen.

Also starten wir das Denken neu, schließen einige »Programme« und »Fenster« der bisherigen Diskussion und verabschieden uns von der einen oder anderen Denkgewohnheit.

Natürlich führt ein solcher Neustart nicht auf »Null« zurück. Denn wie beim Computer Hard- und Software die gleichen bleiben und nur der Arbeitsspeicher und einige Einstellungen gelöscht werden, so wird auch ein wissenschaftlicher Neustart mit wesentlichen Wissensbeständen weiter operieren können – aber anders mit ihnen umgehen.

Auch im Falle des Beitrags öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung wird Hard- und Software, werden also Institutionen und Verfahren zunächst weitgehend unverändert bleiben.

Der »Neustart« hat hier vor allem Bedeutung für die *shared mental models* der Disziplin. Mit diesem Begriff werden in verschiedenen Handlungs- und Forschungsfeldern¹ Ein-

¹ Der Begriff *shared mental models* findet inzwischen in vielen Zusammenhängen Verwendung: Teamentwickler und Organisationssoziologen nutzen ihn, um das Zusammenwirken in Gruppen zu analysieren und zu verbessern, Informatiker erforschen mit seiner Hilfe die Mög-



Prof. Dr. Klaus Selle ist Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen

Dieser Beitrag ist erschienen in: *disP* 169, Heft 2|2007, S. 17-30

»Planning is in constant need of rethinking« (John Friedmann)

schätzungen bezeichnet, die Mitglieder einer Gemeinschaft teilen. Sie können sich z.B. auf die gemeinsamen Aufgaben oder die Rollen der einzelnen Gruppenmitglieder beziehen. Diese von allen geteilten mentalen Modelle können sich in Metaphern und Zuschreibungen verdichten: Wenn man einen Kanzler oder Präsidenten etwa dazu aufruft, das Steuer wieder in die Hand zu nehmen, dann steckt hinter dieser Aufforderung so ein *shared mental model*. Es lautet in diesem Fall: Ein entschlossener Steuermann kann Politikprozesse, ja das ganze Staatsschiff lenken. Eine Aussage, die zugleich etwas über die Rolle der Passagiere und Mannschaften auf diesem Schiff aussagt.

Solche Modelle können sich (wie das Beispiel zeigt) weit von der Wirklichkeit entfernen. Wird diese Entfernung aber dauerhaft zu groß, setzt, so die Vermutung, ein Wandel ein.

Auch die Vorstellungen, die man sich von »Planung« macht, vom Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung und der Rolle der planenden Fachleute, können solche mentalen Modelle sein, die von der Fachgemeinschaft geteilt werden. Und auch diese Vorstellungen können sich so weit von der Wirklichkeit entfernen, dass Korrekturen notwendig werden.

Dieser Zustand ist, so die Ausgangsthese dieses Beitrages, erreicht. Insbesondere für die wissenschaftliche Diskussion erscheint es notwendig, einige der überkommenen Vorstellungen zurechtzurücken, um die Wirklichkeiten räumlicher Entwicklung und die Möglichkeiten öffentlicher Akteure darauf Einfluss zu nehmen, angemessen wahrnehmen und erörtern zu können. Oder, um Vilém Flusser zu zitieren: »Man sollte die Gegenwart an ihrer Zukunft messen, nicht an ihrer Vergangenheit«.

Eine solche, der Zukunft zugewandte Diskussion wird sehr viel weiter ausholen müssen, als dies hier möglich ist. So bleibt es an dieser Stelle bei einigen wenigen Aspekten, die zweifellos der Ergänzung und weiteren Differenzierung bedürfen:

lichkeiten der Software-Entwicklung in großen, räumlich weit verstreuten Teams, Ökonomen versuchen die Entwicklung von Märkten und Verhalten besser zu verstehen und Politologen nähern sich auf diesem Wege dem Verhältnis von Staaten und Völkern. Ich greife hier zurück auf eine kurze, alltagsbezogene Erläuterung des Konzepts bei Priddat 2004a (vgl. ausführlicher zum ökonomischen Verwendungszusammenhang Priddat 2004b sowie Wolf 2005).

Begonnen sei mit aktuellen Anlässen (1), die deutlich machen, wie weit sich etwa Vorstellungen aus den 1970er-Jahren von den Wirklichkeiten heute entfernt haben. Diese Diskrepanz war schon seit längerem spürbar und hat deutliche Wirkungen auf das Selbstverständnis der Profession (2) gehabt – wenn gleich noch nicht mit eindeutigen Konsequenzen.

Während in der Praxis also früh Anpassungs- und Neuorientierungsprozesse begannen, halten sich in der wissenschaftlichen Diskussion (hier ist vor allem vom deutschsprachigen Raum die Rede – mit einigen Seitenblicken in die USA) zäh Relikte aus früheren Zeiten. Das macht gründlichere Aufräumarbeiten nötig: Es gilt Abschied zu nehmen von reduzierten Akteurslandschaften (3) und überkommenen Forschungsperspektiven (4). Auch begriffliche Passepartouts (5) sollten in der wissenschaftlichen Arbeit keine Verwendung mehr finden, und nicht zuletzt gilt es, sich vom alten Planungs-Modell-Denken zu verabschieden (6).

Das alles klingt weiter reichend, als es ist. Denn es geht, wie erwähnt, lediglich um einen »Neustart«, nach dem Vieles beim Alten bleibt – aber doch möglicherweise einige hinderliche Bestandteile aus dem kollektiven »Arbeitsspeicher« der Disziplin als »gelöscht« betrachtet werden können.

1. Anstöße

Was hat »die Planung« in den letzten fünf Jahrzehnten nicht schon alles erlebt? Mal war sie Hoffnungsträger, Verkünderin rational und effizient entworfener Zukünfte, mal signalisierte ihr Name unangemessene staatliche Einmischung und bürokratische Regelungswut, mal löste sie Euphorie aus, mal Ablehnung – und totgesagt wurde sie schon oft.

Als »Planung« noch ein Schlüsselwort für bessere Zukünfte war, traute man »dem Staat« viel zu. Das war die große Zeit des »Etatismus«: In allen gesellschaftlichen Bereichen sollte »der Staat« umsichtig vorsorgen und gestalten. Diese Aufgabenzuweisung geriet schon Mitte der 1970er-Jahre ins Wanken: Der Staat schien weder über Mittel noch Möglichkeiten zu verfügen, die ihm zuge dachte Rolle auszufüllen. Das Pendel schlug zur anderen Seite aus: Man begann, im Markt und dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage Garanten für eine bessere Zukunft zu sehen. »Planung«, nun verstanden als Einmischung

des Staates in die Entwicklungen der Märkte, wurde zum Unwort.

Die Prozesse der »Entstaatlichung«, die Aushöhungen tatsächlicher Gestaltungsmacht setzten an vielen Seiten zugleich an. Von den Stichworten, die in der Diskussion besonders prägend waren, seien hier nur »Globalisierung« und »Privatisierung« genannt. Dazu ist bereits viel geschrieben worden und es mag daher ausreichen, an dieser Stelle nur mehr auf einige Konsequenzen für die räumliche Entwicklung hinzuweisen:

Das Prinzip Globalisierung entfaltete in den letzten Jahrzehnten seine volle Wirksamkeit: Produkte und Dienstleistungen können heutzutage jeweils dort hergestellt und erbracht werden, wo die dafür entstehenden Kosten am niedrigsten sind. Die so entstandenen Produkte und Dienstleistungen können dann in den Teilen der Welt verkauft werden, in denen die Preise am höchsten sind« (Thurow zit. nach Läßle 1998, 63). Die Wirkungen dieses Prinzips werden alltäglich und überall deutlich. Eine Illustration: Die Kokerei Kaiserstuhl, im Ruhrgebiet gelegen, galt einmal als die modernste und produktivste der Welt. Nach kaum acht Jahren Betriebszeit wurde sie jedoch, weil europäische Stahlunternehmen sich ihren Koks billiger am Weltmarkt besorgen konnten, stillgelegt. Weitere vier Jahre später befanden sich fast 35.000 Tonnen Maschinen, Rohre, Kabel etc. säuberlich demontiert auf dem Weg nach Zoucheng. Dort wurden sie inzwischen wieder zusammengesetzt, und die ehemalige Kokerei Kaiserstuhl produziert demnächst im stahlhungrigen, expandierenden China weiter. Bei Monatslöhnen von 100 bis 200 Euro für die chinesischen Arbeiter rentiert sich das alles. So sehr, dass der von der ehemaligen Dortmunder Kokerei nun in Zoucheng produzierte Koks auch in Europa konkurrenzfähig ist.

Zum zweiten Stichwort: *Auslagerungen und Privatisierungen* haben dazu geführt, dass sich die Erledigung vormals öffentlicher Aufgaben in vielen Bereichen auf veränderte Weise vollzieht.

Einerseits wurden ganze Handlungsfelder vollständig oder doch weitgehend dem Markt und seinen Akteuren überantwortet. Besonders eindrücklich ist in Deutschland die seit Ende der 1980er-Jahre andauernde Erosion lokaler Wohnpolitik. Die derzeit vielfach kommentierten Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände an (ausländische) Finanzin-

vestoren bilden nur den Schlusspunkt dieser Entwicklung. Für viele Kommunen bedeutet das: Sie haben nahezu alle Handlungsmöglichkeiten im Wohnbereich verloren². Ähnliche Entwicklungen vollziehen sich auch in anderen Feldern räumlicher Entwicklung (Ver- und Entsorgung, Verkehr etc.).

Andererseits lagern öffentliche Akteure einen Teil der Aufgabenerledigung in private oder öffentlich kontrollierte Unternehmen aus – behalten aber die Verantwortung für deren Leistungen. Auch dies hat Konsequenzen für die Steuerung der räumlichen Entwicklung. Im vormals als homogen verstandenen öffentlichen Sektor entstand auf diese Weise ein buntes Spektrum von Akteuren, die jeweils eigenen Gesichtspunkten folgend, ihre Geschäfte betreiben. Schon bei mittleren Großstädten umfasst die Liste der Unternehmen, die zum »Konzern Stadt« gehören, mehrere 100 Positionen. Diese Entwicklung führt durchaus dazu, dass öffentliche Akteure in wichtigen Handlungsfeldern der räumlichen Entwicklung wirkungsvoller handeln können, weil ihnen neben dem hoheitlichen Instrumentarium nun auch (von fiskalischen Zwängen befreite) ökonomische Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Zugleich aber müssen sie sich vielfach den wirtschaftlichen Eigenlogiken der Unternehmen beugen und sind im Ergebnis, mit den Worten eines leitenden Beamten, »nicht mehr Herr im eigenen Haus«. Wesentlich ist zudem, dass sich im Raum die Aktivitäten vieler dieser Akteure überlagern, so dass selbst bei vergleichsweise einfach erscheinenden Aufgaben der Stadt- und Regionalentwicklung zahlreiche unterschiedliche Sichtweisen und Interessen allein im vormals öffentlichen Sektor zusammengeführt und berücksichtigt werden müssen. Hinzu kommen die Akteure aus den Sphären der Märkte, ohne die heute selbst klassische kommunale Aufgaben nicht mehr zu bewältigen sind.

So entsteht eine »Neue Unübersichtlichkeit«, die denen, die noch gestalten wollen, einige Virtuosität beim Knüpfen von Netzen und Partnerschaften abverlangt. Die in dieser Praxis Erfahrenen kommentieren solche Herausforderungen durchaus nicht nur negativ, sondern betonen auch deren Potenziale.

² Dabei entsprechen einige Folgen dieser Entwicklung zumindest kurzfristig nicht dem, was Kritiker zuvor vermuteten. In jüngst publizierten Ergebnissen zu einem Vergleich des Marktverhaltens der traditionellen kommunalen Unternehmen und der neuen Eigentümer zeigte sich, dass etwa die niedrigeren Durchschnittsmieten bei den privaten Unternehmen zu finden sind (vgl. vhw-Forum Wohneigentum H. 6/2006).

Zugleich aber ist deutlich geworden, dass die Rolle öffentlicher Akteure in solchen Konstellationen uneindeutig werden kann. Damit werden zum Teil weit reichende Fragen – etwa nach Transparenz, Verantwortlichkeit und demokratischer Kontrolle – aufgeworfen.

Keine von diesen Entwicklungen ist wirklich neu: Grenzüberschreitende wirtschaftliche Verflechtungen prägen die Raumentwicklung seit Jahrtausenden. Auch »der Kampf der immobilen Produktionsfaktoren, also der Standorte, um die mobilen Produktionsfaktoren« (Ramge 2006, 129) tobt schon lange. Und die Konflikte, in die neuzeitliche Stadtplanung unter solchen Bedingungen geraten kann, sind ebenfalls seit langem bekannt und – zum Beispiel für das ausgehende 19. Jahrhundert – plastisch beschrieben worden (vgl. Niethammer 1979).

Ebenfalls altbekannt sind alle Formen der »Ko-Produktion« der Stadt, also des Zusammenwirkens öffentlicher und privater Akteure – selbst in vermeintlichen Kernbereichen kommunalen Handelns wie den öffentlichen Räumen.

Und auch die Tatsache, dass der Aufgabenbestand öffentlicher Akteure nicht ehern »gesetzt« ist, sondern sich, ebenso wie die Art der Aufgabenerledigung, in stetem Wandel befindet, dürfte niemanden, der zum Beispiel die letzten 150 Jahre ins Auge fasst, überraschen.

Das alles aber bildeten die shared mental models der Gemeinschaften der Fachleute für Städtebau, Stadt-, Landschafts- und Raumplanung in den 1960er- und 1970er-Jahren nicht ab. Sie ordneten vielmehr ihr eigenes Handeln jenem starken Staat zu, der die Geschehnisse von Gesellschaft und Raum wohl zu lenken weiß und leitete daraus für die räumliche Entwicklung eine klare Führungsrolle, wenn nicht ein Monopol, ab. Es schien ihnen so, als ob »die Planung« das raumwirksame Handeln des (monolithisch gedachten) Staates rational vorbereite und koordiniere – und daraus eine geordnete räumliche Ordnung resultiere.

Es liegt nahe, dass diese mentalen Modelle heftig mit den Entwicklungen der letzten Jahrzehnte kollidieren mussten. Dies blieb nicht ohne Folgen, wie zu zeigen ist.

2. Berufsbilder

Planerinnen und Planer sahen sich in den 1960er- und 1970er-Jahren nicht nur in einer

Schaltzentrale, von der aus mit den Mitteln eines starken Staates die Entwicklung von Raum und Gesellschaft gesteuert wurde. Zu ihrer Grundausstattung an gemeinsam geteilten, mentalen Modellen gehörten auch zwei weitere Bilder:

- **Stadtschöpfer:** Insbesondere die als Architekten und Städtebauer ausgebildeten Fachleute wähten sich als »Autoren« der Stadt, als »Schöpfer einer mit ihrer Zeit im Einklang stehenden Wirklichkeit« (Eisinger 2006, 157)³.
- **Kämpfer gegen Eigennutz und Irrationalität** – mit den Worten Leonie Sandercocks (1998, 35): Planners »heroically slay the dragons of greed and irrationality«. Gerd Albers spricht im gleichen Zusammenhang (2006, 50) von einer »missionarischen Sonderstellung« und einem »Sendungsbewusstsein, das den Planer als Vorreiter der Ordnung in einer Welt widerstrebender Tendenzen sieht« (a.a. O. S. 45 f.).

Nach Jahrzehnten solcher Selbstüberschätzung trat im Verlaufe der 1980er Jahre Ernüchterung ein. Der Blick auf die Wirklichkeit wurde genauer. Das machte zum Beispiel eine Befragung von Planerinnen und Planern in vier europäischen Ländern deutlich (vgl. Keller u.a. 1993). Einer der Befragten brachte den Wandel auf die – angesichts der zuvor dominierenden Selbstbilder – griffige Formel, die Planer seien von »Schöpfern zu Feuerwehrleuten« mutiert. Räumliche Planung wurde im gleichen Zusammenhang als »Reparaturbetrieb für ansonsten ungeplante Entwicklungen« bezeichnet, und Planerinnen bzw. Planer sahen sich nunmehr in der Rolle, »post festum die Parolen zum beschlossenen Kurs und zu nicht vorhergesehenen Entwicklungen zu liefern«.

Einige Jahre später schrieb Dieter Hoffman-Axthelm (1996, 49): »Anlagekapital und Kommunalpolitik sind die beiden Mühlsteine,

³ Gelegentlich wird argumentiert, dies sein dort nicht mehr der Fall, wo sich »die Planung vom Städtebau« (als akademische Disziplin) »emanzipiert« habe. Das ist möglicherweise zu kurz gegriffen: Zwar wird in diesen eigenständigen Planungswissenschaften nicht mehr das Bild vom entwerfenden »Stadtschöpfer« gepflegt – aber die sehr oft auf das »Planungssystem« zentrierte Weltansicht impliziert die Vorstellung, dass von hier die Ordnung auszugehen habe und, wenn dies nicht der Fall ist, »Vollzugsdefizite« am Werk seien. Dieses bipolare Bild (hier das planende Subjekt, dort der Raum, den zu beplanen gilt), in dem alle weiteren Akteure zu »Störgrößen« werden, kennzeichnet nach meinen Beobachtungen viele Fach- und alle »Gesamtplanungen« – und ist dem mentalen Modell des Städtebaus eben doch nicht unähnlich.

zwischen denen sich zermalmen zu lassen, Stadtplanung genannt wird. Das Stück ist allen bekannt: ... Die Kommune/der Dezerent/die mehrheitsfähige Partei oder Koalition will den Anleger. Sie will ihn, weil sie Arbeitsplätze oder Gewerbesteuern will ... oder weil sie Brachflächen nicht glaubt füllen zu können – der Gründe sind viele. Die städtische Planung hat die Sache gangbar zu machen«.

In einer 2006 erschienenen Aufsatzsammlung finden sich weitere Realitätsbeschreibungen, die auf eine nachhaltige Veränderung der »gemeinsamen mentalen Modelle« hinweisen. Hier wiederum nur zwei Beispiele:

- »Das bestehende Plansystem (wird) zum ›Archiv‹ für Entwicklungen, die so oder so stattfinden. Der Plan hat sich durch Änderung oder Befreiung nachträglich an reale Entwicklungen anzupassen. Also dominiert das Projekt den Plan und nicht der Plan generiert das plankonforme Projekt. ... Faktisch vollzieht sich die Entwicklung immer über eine Summe von Einzelmaßnahmen.« (Ganser 2006, 529 f.)
- »Die Rolle gesamtstädtischer, dem Gemeinwohl verpflichteter Planung ... wurde stets überschätzt. Gestaltende Kraft konnte sie vor allem dort entfalten, wo sie der wirtschaftlichen Dynamik vorauseilte und den ökonomischen Erfordernissen räumlichen Ausdruck verlieh, wo sie Standortentscheidungen antizipierte oder dem ökonomischen Druck nachgab und einen gestalterischen Rahmen für private Ansiedlungen schaffte.« (Pesch 2006, 358)

Alle diese Äußerungen machen deutlich: Eine Vielfalt privater Entscheidungen prägt das Geschehen im Raum. Öffentliche Akteure gestalten diese Prozesse mit – nicht selten den marktvermittelten Entwicklung hinterher eilend.

Die Planungsfachleute sind Teil dieses Prozesses. Sie fertigen Pläne an und entwerfen Bilder möglicher Zukünfte – für private wie öffentliche Akteure. Raum-, Stadt-, Landschaftsplanerinnen und -planer sind damit Fachleute wie andere auch. Sie bringen eine professionelle Sicht (unter vielen) in Meinungsbildungsprozesse ein, an denen zahlreiche andere beteiligt sind. Ob man ihrer Meinung ganz, ein wenig oder gar nicht folgt, hängt von vielen Faktoren ab – zumeist aber kaum vom Wollen und Wünschen der planenden Fachleute.

Sofern sie in kommunalen oder staatlichen Dienststellen mit der Betreuung gesetzlich geregelter Verfahren – wie etwa der Aufstellung von Bauleitplänen – befasst sind, kommen ihnen weitere Aufgaben zu: Sie müssen in diesen Fällen dafür Sorge tragen, dass neben den vielfältigen privaten auch die unterschiedlichen öffentlichen Belange Berücksichtigung finden und in der Abwägung aller dieser Gesichtspunkte so etwas wie das gemeine Wohl sichtbar werden kann.

Aber auch hier gilt, dass die einzelne fachliche Auffassung zerrieben werden kann zwischen den Mühlsteinen der vielen anderen Sichtweisen und Interessen.

James A. Throgmorton (2000, 375; vgl. mehr bei: Selle 2005, Kap. 12) hat für diese Rolle ein schönes Bild geprägt: »Planners are ... just skilled voices, voices that speak within a turbulent and often unpredictable flow.«

Diese einfachen Einsichten wurden über lange Zeit verdeckt von einem beruflichen Selbstverständnis, dessen mentalen Modellen der Realitätsbezug abhanden gekommen war. Angelus Eisinger (2006, 159) hat das für den Diskurs in Architektur und Städtebau so formuliert: »Eine entscheidende Lektion des 20. Jahrhunderts findet in der urbanistischen Reflexion bis heute keinen Platz: Die Prägekraft eines städtebaulichen Vorschlags verblasst in den Netzen von Determinanten und Interessen, in denen die gebaute Realität ihre Konturen annimmt.« Das verlange eine Auseinandersetzung mit diesen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. Die aber finde nicht statt. Daher unterliege »die Architektur noch immer einer akuten Verkürzung der Realität«.

Eisinger schreibt »*findet bis heute* keinen Platz ...« und tatsächlich muss man feststellen, dass die beschriebene Ernüchterung und die Korrekturen der Selbstbilder keinesfalls die ganze Disziplin erreicht haben. Vielmehr spuken noch immer und schon wieder umfassende Gestalt(ungs)ansprüche durch städtebauliche Entwürfe und Planerdiskussionen: Manche Städtebauer sehen ihr altes Rollenbild vollauf bestätigt, scheint man doch wieder im Stadtmaßstab Wirklichkeiten nach eigenen Entwürfen gestalten zu können – nicht hier, aber einige tausend Meilen weiter östlich. Dass dieser »Formenkontrollanspruch« eines »Autors« auf ganze Städte *autoritäre* Verhältnisse (wenn nicht totalitäre politische Systeme; vgl. Hoffman-Axthelm 2006, 519 und Hoch 2007)

voraussetzt, blieb und bleibt gerne unbeachtet⁴.

Auch in jüngeren theoretischen Konzepten der Stadtentwicklungspolitik schimmern einmal mehr umfassende Gestaltungsansprüche durch (zitiert nach Hochstadt 2005, 11 und 35): »Stadtmanagement hat für uns die Aufgabe, aktuelle und künftige städtische Prozesse so zu gestalten und zu organisieren, dass die Totalität von Stadt optimal berücksichtigt wird.« Und – allerdings in Fragenform – noch weiter reichend: »Können wir diesen Kapitalismus steuern durch die Art, wie wir bauen und unsere Städte regieren?«

Die Auseinandersetzung mit der Frage, wie und warum sich solche realitätsfernen Rollenbilder und Selbstzuschreibungen halten können, wäre eine eigene Untersuchung wert. Offensichtlich gibt es eine Tendenz zur Immunisierung gegen Realitätswahrnehmungen. Dies kann soweit gehen, dass in Diskussionen über zukünftige Inhalte der Ausbildung in Architektur und Städtebau⁵ dem Argument, man müsse sich verstärkt um Rahmen- und Realisierungsbedingungen kümmern, die Frage entgegengehalten wird: »Wollen wir das denn wirklich wissen?«

Es gab und gibt viele Anlässe, wirklichkeitsfremde Selbstbilder beiseite zu legen und zu realitätsbezogenen Bestimmungen von Rolle und Möglichkeiten professionellen Handelns im Kontext räumlicher Entwicklung zu kommen.

Feststellungen wie diese können allerdings Irritationen auslösen: Heißt das, fragte etwa ein Student in diesem Zusammenhang, dass wir uns den Realitäten anpassen, lediglich die Nutzungsansprüche an den Raum »managen« und alle unsere eigenen Ansprüche aufgeben sollen?

Das ist selbstverständlich nicht gemeint. Jede Profession wird ihre eigenen Leitbilder oder ihre spezifische Ethik entwickeln – nicht aber annehmen dürfen, dass diese höher stehen als

⁴ In einem solchen Umfeld nimmt es auch nicht wunder, wenn auch hierzulande Städtebauer – z.B. in programmatischen Äußerungen auf Tagungen – dazu auffordern, »die Zwischenstadt in Ordnung zu bringen« oder die »europäische Stadt weiterzubauen« ...

⁵ Solche Reaktionen sind in manchen dieser Diskussionszusammenhänge an Architekturfakultäten tatsächlich zu hören. Anders in grundständigen Planungsstudiengängen: Hier hat man kein Problem mit der Analyse von Kontext und Rahmenbedingungen professionellen Handelns – was Fehleinschätzungen der professionellen Gestaltungsmöglichkeiten nicht ausschließt.

die Werte und Ziele anderer⁶. Außerdem heißt Realitäten zur Kenntnis nehmen nicht, sie für unabänderlich ansehen. Sondern in der Auseinandersetzung mit ihnen Position und Weg zu bestimmen. Und dazu benötigt man wieder die weiter reichenden Vorstellungen und Leitideen. Die erweisen mithin ihren Gebrauchswert vor allem dann, wenn sie in der Wirklichkeit zur Orientierung taugen. Darin ähneln sie den Utopien, von denen Urs Widmer (2002, 85) schreibt: »Sie sind nicht dazu da, auf der Stelle Wirklichkeit zu werden. Jetzt und sofort und genau so. Sie dienen aber durchaus dazu, auch fern liegende Möglichkeiten und Hoffnungen einmal zu bedenken. Damit wir dann, im wirklichen Leben, in jene Richtung gehen können ...«

In Sachen Stadtentwicklung ist man jedoch nicht allein unterwegs. Insofern entscheidet sich die Frage, ob man der Utopie, oder den »fern liegenden Möglichkeiten« je näher kommt, durch das Handeln vieler. Auch das lenkt den Blick wieder zurück auf die Realitäten – was in diesem Fall heißen kann, »über Koalitionen nachzudenken, welche die Netzwerke, die sich von den Planwelten aus in die faktischen städtischen Räume spannen, zu stärken vermögen« (Eisinger a.a.O. 161).

War bislang von den Selbstbildern der Planungsfachleute die Rede, soll nun der Blickwinkel verengt werden auf diejenigen unter ihnen, die sich wissenschaftlich mit der räumlichen Entwicklung und den Möglichkeiten, auf sie gezielt Einfluss zu nehmen, auseinandersetzen. Im Folgenden werden also die mentalen Modelle der *scientific community* genauer betrachtet.

3. Akteure

Alltägliche Wirklichkeiten kamen in der planungstheoretischen Diskussion der letzten Jahre eher selten vor. Es dominierte die Diskussion um Konzepte, Modelle, und Planungsverständnisse.

Auch hier sind Neuorientierung und Umgewichtung wünschenswert. Welche Richtung dabei eingeschlagen werden sollte, macht das folgende Zitat deutlich: »The human, and mo-

⁶ Auf den Sonderfall der Tätigkeit für Kommune oder Staat wurde schon verwiesen: Auch hier haben die fachlichen Orientierungen der Planerinnen und Planer keinen höheren Geltungsrang als anderswo, aber ihnen kommen zusätzliche hoheitliche Aufgaben zu – etwa faire Verfahren und die angemessene Berücksichtigung der öffentlichen Belange (in den von ihnen zu gestaltenden Abwägungsprozessen) zu gewährleisten.

re specifically, the urban habitat, takes form as multiple forces interact with each other in ways that are not fully predictable ... It is, therefore, obvious that planners need to have a good understanding of how these city-forming processes work ... This formulation posits the city-forming process first, before there can be any serious talk of strategic intervention.«

Mit diesen Worten John Friedmanns (2006, 275) lässt sich unmittelbar an den bisherigen Gedankengang anknüpfen: Für die zukünftige Diskussion über räumliche Entwicklung ist es, so Friedmann, von vorrangiger Bedeutung, zunächst zu verstehen, unter welchem und wessen Einfluss sich Städte und Regionen verändern. Erst dann kann sinnvoll gefragt werden, auf welche Weise diese Prozesse – etwa von öffentlichen Akteuren – planend, steuernd oder entwickelnd beeinflusst werden können.

Mit einem solchen analytischen Zugang wird auch erkennbar, dass in der räumlichen Entwicklung keine abstrakten Kräfte, sondern reale Akteure wirksam sind – Friedmann: »Roughly speaking, state, capital and organized civil society.« Ihr Handeln verursacht ständige Veränderungen im Raum. (vgl. auch Boelens 2006, insbes. S. 34 f.)

Gerd Albers (1988, S. 2) hat bereits vor zwei Jahrzehnten Stadtentwicklung in ähnlicher Weise als »Niederschlag vieler unterschiedlicher Bemühungen über lange Zeiträume« beschrieben. Albers zieht aus dieser Feststellung die Konsequenz, dass der in der städtebaulichen Diskussion immer mal wieder belebte Widerspruch von »geplanter« und »gewachsener« Stadt in die Irre führt.

Damit wurde bereits – *avant la lettre* – auf einen Sachverhalt verwiesen, der uns in den letzten Jahren unter dem politikwissenschaftlichen Stichwort »Governance« wieder begegnet: Die Entwicklung der Städte wurde und wird nicht von einem Punkt aus zentral gelenkt. »Government bureaucracies, political organizations, corporations, developers, organized civil society, and other social institutions all share planning function. As space is continuously modified intentionally for human use, it is planned, but this development is very rarely the product of formal planning processes« (Briassoulis 1997, 105; vgl. zur notwendigen Differenzierung der Akteure Selle 2005, Kap. 3 und 13).

Das planende und steuernde Handeln öffentlicher Akteure ist lediglich ein Impuls unter vielen, die auf die Entwicklungen der Städte einwirken. Es gilt, wie Hubert Heinelt (2006, 238) schreibt, auch in der wissenschaftlichen Arbeit »Abschied zu nehmen ... von Vorstellungen des Staates als einem der Gesellschaft übergeordneten politischen Entscheidungszentrum«.

Die verstärkte Beachtung von Governance-Prozessen bedeutet jedoch nicht, dass »Government«, also das »traditionelle (>formelle« und »offizielle«) politisch-administrativen System« (Wollmann 2006, 300 f.) außer Kraft gesetzt sei. Zwar ist »eine rapide Ausdehnung der Governance-Strukturen mit der Vermehrung der halb-öffentlichen, privat-kommerziellen, gemeinnützigen, zivilgesellschaftlichen usw. ... Organisationen und Akteure in einer wachsenden Zahl relevanter kommunaler Handlungsfelder« zu beobachten. Dem stehen jedoch auch, so Wollmann (2006) Tendenzen zur Stärkung des traditionellen politischen und funktionalen Profils in den Kommunen gegenüber. Man wird also das stadtentwicklungspolitische Handeln öffentlicher Akteure als »Government-Governance Mix« begreifen müssen – ohne damit zu den überholten Vorstellungen von einem steuernden Zentrum zurückzukehren.

Wie auch immer der »Mix« im Einzelfall aussehen mag – es bleibt bei Steuerungs**be**mühungen. Wer das theoretische Konzept der durch viele Akteure determinierten Stadtentwicklung ernst nimmt (oder wer nur die Praxis aufmerksam beobachtet), muss davon ausgehen, dass die öffentlichen Akteure ihre Vorstellungen vielfach nicht oder nur in – durch die Einflüsse anderer Akteure – modifizierter Form umsetzen können. Dieser Hinweis scheint angesichts der gelegentlich überzogenen Hoffnungen, die an die Konsens bildende Kraft von Netzwerken und kooperativen Handlungsformen geknüpft werden, notwendig (vgl. am Beispiel der PPP's ähnlich skeptische Hinweise bei Heinz 2006).

Ein weiterer Hinweis lässt sich aus diesen Überlegungen für die Forschung gewinnen: Wer räumliche Entwicklung verstehen – und in der Folge beeinflussen – will, wird sein Augenmerk nicht nur auf öffentliche Akteure richten können. Empirisch fundierte Untersuchungen zum raumwirksamen Handeln der anderen Akteure im Raum sind jedoch noch rar. Ihr Handeln wird – den Traditionen der etatistischen Betrachtungsweisen folgend –

zumeist nur als Rahmenbedingung öffentlichen Handelns begriffen⁷.

Selbstverständlich wird es auch weiterhin sinnvoll oder geboten sein, das Handeln öffentlicher Akteure in den Mittelpunkt einzelner Untersuchungen zu stellen. Aber wenn dies ausschließlich oder überwiegend geschieht, entsteht kein verlässliches Bild der – um auf Friedmann zurückzugreifen – *city-forming processes*. Wer diese Prozesse⁸ abbilden will, wird das Augenmerk verstärkt auch anderen Akteuren widmen müssen.

4. Perspektiven

Der frühen Planungstheorie (der 1950er- und 1960er-Jahre) ging es um den Prozess des Planens *an sich*. Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, dass dieses »Planen« unabhängig von der jeweiligen Aufgabe zu betrachten sei – es gehe ganz allgemein um Ziel-Mittel-Wahl, rationale Entscheidungen und dergleichen (vgl. Friedmann a.a.O. 269 f., Seite 2005, Kap.3).

Ein Teil der amerikanischen Diskussion ist immer noch diesem Gegenstandsverständnis verpflichtet, während im europäischen Raum zumeist von Prozessen der Stadt-, Regional-, Landschafts- oder allgemeiner: Raumplanung die Rede ist. Aber auch bei dieser Betrachtungsweise stehen Verfahren und Institutionen im Mittelpunkt der Betrachtung: das System der Raumplanung, die Aufstellung der Bauleitpläne, die Implementation der Landschaftsplanung, die Kooperation in der Regionalplanung etc.

⁷ Dabei verhält es sich in den Wirklichkeiten der Raumentwicklung häufig gerade umgekehrt: Öffentliche Aktivitäten sind für viele private Akteure nur von geringer Bedeutung: Das kann – um nur Beispiele zu nennen – für bestimmte Formen bürgerschaftlichen Engagements ebenso gelten wie für betriebliche Entscheidungen großer Unternehmen. Umso wichtiger ist es, herauszufinden, nach welchen Gesichtspunkten diese Akteure handeln und wie ggf. intensiver auf ihre Aktivitäten Einfluss genommen werden kann. Das lässt sich in vielen Handlungsfeldern der Raumentwicklung illustrieren. Nur ein – willkürlich gewähltes – Beispiel: Die Standort- und Ausbauplanung von Kraftwerken ist gleichermaßen von großer gesellschaftlicher wie räumlicher Bedeutung. Aber sie wird fast ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgenommen. Der Einfluss öffentlichen Handelns scheint marginal (vgl. Fromme 2006).

⁸ Man könnte einwenden, dass doch auch technische oder ökonomische Veränderungen *city-forming* wirken. Eisinger (2006, 141) benennt etwa Autos, Mobiltelefone als »Raumproduzenten«. Dem ist nicht zu widersprechen. Aber da Mobiltelefone oder Automobile erst mit der Nutzung durch Menschen raumwirksam werden, lassen sich die Wirkungen solcher Faktoren auch über einen akteursorientierten Forschungsansatz erfassen.

Will man dieses Verständnis auf einen kurzen Nenner bringen, kann man also von der »verfahrenbezogenen« Perspektive sprechen.

So aber wird Stadtentwicklung, werden die *city forming processes* ebenso wenig verständlich wie die Voraussetzungen und Wirkungen des Akteurshandelns. Daher liegt es nahe, in der Forschung verstärkt eine Perspektive einzunehmen, die man im Unterschied zur erstgenannten als raum- und akteursbezogen bezeichnen kann. Mit ihr wird die Blickrichtung um 180° gedreht und zugleich der Blickwinkel erweitert: Nicht Verfahren und Steuerungsformen stehen im Vordergrund, sondern Entwicklungen im Raum, die begriffen werden als Ausdruck des Handelns einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure. Gefragt wird also: Was geschieht im Raum bzw. was soll dort geschehen? Und: Wer prägt diese Entwicklungen bzw. welche Akteure sind beteiligt oder betroffen? Und handlungsorientiert wäre zu ergänzen: Wie kann auf diese Entwicklungen und die daran Beteiligten eingewirkt werden? Hier kommen dann – unter anderem – auch die vorgenannten Verfahren und Formen wieder ins Spiel.

Die verfahrensbezogene Perspektive mag möglicherweise in jenen Fällen zu relevanten Ergebnissen führen, bei welchen die öffentlichen Akteure ihr eigenes Handeln planen, also eigene raumwirksame Tätigkeiten vorsteuern und – sofern die betrachtete Verfahrenssequenz bis zur Umsetzung reicht – über die für die Planrealisierung erforderlichen Ressourcen verfügen.

Hingegen ist die raum- und akteursbezogene Perspektive in all jenen Fällen erforderlich, in welchen Entwicklungen im Raum zum Gegenstand werden, die im Wesentlichen von privaten Akteuren geprägt werden. Hier können öffentlich Akteure nicht das Verhalten Dritter »planen«, sondern es bestenfalls beeinflussen. Wo diese Beeinflussung über das Setzen von Rahmenbedingungen der Bodennutzung hinausgeht, verlassen wir die Sphären des Planens und begeben uns in die vielgestaltige Welt des Aushandelns, Vereinbarens, Kooperierens, des Zusammenführens verschiedener Akteure und des Bemühens, in den Schnittmengen ihrer Aktivitäten zu abgestimmtem Handeln zu kommen. Mit anderen Worten: Hier ist von »Governance« die Rede.⁹

⁹ Um ein Missverständnis zu vermeiden: Die beiden Perspektiven schließen einander nicht aus. Ebenso wie in der

Ein Beispiel mag verdeutlichen, was gemeint ist: Unter den Handlungsfeldern der Stadtentwicklung sind z.B. alle auf Umstrukturierungen im Bestand bezogenen Aufgaben in hohem Maße von Eigenaktivitäten und Mitwirkungsbereitschaft privater Akteure geprägt. Ob es nun um die Wiedernutzung von Branchen, Qualitätsanpassungen in Wohnungsbeständen, Stabilisierung problematischer Quartiere oder *business improvement* geht – immer wird der forschende Blick zunächst auf die besondere Situation der jeweiligen Räume und die spezifischen Interessen und Handlungsoptionen der Akteure (oder »Stakeholder«) gerichtet sein, bevor sinnvolle Aussagen – zum Beispiel über die Mitwirkung öffentlicher Akteure an diesen Prozessen – getroffen werden können (vgl. in diesem Sinne die Darstellung zum Brownfield-Redevelopment bei Koll-Schretzenmayr 2006).¹⁰

Indem die räumlichen Entwicklungen und die zuzuordnenden Akteurskonstellationen zum Ausgangspunkt der Betrachtung gemacht werden und das Steuerungshandeln darauf bezogen wird, ergeben sich Folgerungen, die weitere Unterschiede zu bisherigen Betrachtungsweisen markieren. Vier seien genannt:

1. Machtfragen von Anfang an: Die planungstheoretische Diskussion tat sich schwer mit der Macht (vgl. Friedmann 2006, 272 f.). In den rationalen Planungsmodellen schienen Zweck-Mittel-Relationen und logische Ableitungen zu »richtigen« Entscheidungen zu führen (vgl. zur Kritik: Reuter 2006, 211 ff.); selbst in späteren Konzepten, die gegen das technokratische Denken zu Felde zogen, war bestenfalls von der »Macht des Arguments« die Rede. Die ökonomische, soziale und politische Wirklichkeit, die von Ungleichheit und asymmetrischer Machtverteilung geprägt ist, kam in diesen Planungskonzepten nicht vor. Das ändert sich, wenn die räumliche Entwicklung und die hier teilhabenden oder von ihr betroffenen Akteure am Ausgangspunkt der Betrachtungen stehen und Steuerung als poli-

tischer und gesellschaftlicher Prozess betrachtet wird. Räumliche Entwicklung ist dann zu lesen als Ergebnis andauernder Auseinandersetzung zwischen ungleichen Akteuren.

2. Über die »Gesetzgeberperspektive« hinaus: Auch die Politikwissenschaften haben ihre Perspektive gewechselt. Waren sie früher einer, wie Renate Mayntz schreibt (1997, 284 f), Gesetzgeberperspektive verpflichtet »rücken nun andere, für Netzwerke oder Verhandlungssysteme charakteristische Probleme in den Mittelpunkt: die Handlungs- bzw. Entscheidungsfähigkeit der in Netzwerken verbundenen Akteure, die dabei von staatlichen Akteuren gespielte besondere Rolle, und die Qualität der in derartigen Strukturen erzielbaren Politikergebnisse«. Das entspricht weitgehend der hier vorgeschlagenen Sichtweise – sofern man die räumliche Entwicklung als Ausgangs- und Endpunkte der Betrachtung (in dem Sinne, dass im Raum Entwicklungen beeinflusst werden sollen – die Aufgaben und die Ergebnisse der Politik also hier sichtbar werden) hinzufügt.

3. Essenzielle Kommunikation: In einem akteursorientierten Forschungsansatz werden die kommunikativen Bezüge zwischen den Handelnden zu einem wesentlichen Bestandteil des Untersuchungsgegenstandes. Kommunikation ist hier also nicht mehr als freundliche Dreingabe für die eher schwachen Beteiligten zu verstehen, sondern als ein notwendiger Bestandteil, als »Ferment« des gesamten Prozesses (vgl. Reuter 2006, 220 und Seite 2005, Kap. 10).

4. Substanz und Prozess: In den klassischen Planungstheorien ist vielfach dafür plädiert worden, zwischen substanzieller (den Gegenstand, die räumliche Entwicklung betreffender) und prozessualer (auf die Gestaltung von Verfahren bezogener) Theoriebildung zu unterscheiden. Ganz ähnlich auch die Unterscheidung von theories in planning (Theorien und Modelle zur Erklärung räumlicher Entwicklung) und theories of planning (Theorien, die auf den Planungsprozess selbst gerichtet sind). Das mag dann angemessen sein, wenn Planung losgelöst vom Gegenstand des Planens betrachtet und »theoretisiert« wird. Wenn jedoch die Entwicklung des Raumes den Ausgangspunkt der Betrachtung bildet und diese Entwicklung als Ausdruck der Aktivitäten vieler Institutionen, Gruppen und Personen verstanden wird, dann stehen das Handeln der Akteure und die Entwicklungen im Raum in unauflöslicher Verbindung. Entsprechend

Wirklichkeit Formen von Government und Governance miteinander verflochten vorzufinden sind, kann es für bestimmte wissenschaftliche Zwecke sinnvoll sein, zum Beispiel eine raum- und akteursbezogene Perspektive in einem zweiten Schritt auf spezifische Verfahren bzw. Instrumente öffentlicher Akteure zu fokussieren.

¹⁰ Dieser einfache Grundsatz wird allerdings sehr oft nicht berücksichtigt, und so findet man immer wieder Beiträge über Steuerungsformen, insbesondere Stadtentwicklungs- oder strategische Planung, bei denen nicht klar ist, wer da was – für wen – »plant«. Ein öffentlicher Akteur kann z.B. kaum Veränderungen in Wohnungsbeständen (privater Akteure) »planen«. Er mag aber darauf Einfluss nehmen können, wenn die Dynamik der Bestandsveränderungen und die Optionen der Beteiligten klar sind.

müssen Substanz und Prozess im Zusammenhang betrachtet werden, was sich bei einer akteursorientierten Betrachtung, die sich auf Inhalte und Art des Handelns (Was? Wie?) bezieht, gleichsam von selbst ergibt.

5. Begriffe

Die Begriffe, die man sich von etwas mache, seien die Griffe, mit denen sich die Dinge in Bewegung setzen ließen. Das hat Bertolt Brecht geschrieben. Wendet man das auf den Begriff »Planung« an, so lässt sich mit ihm in seiner derzeitigen Verfassung wenig bewegen (vgl. Selle 2005, Kap. 2). Daher steht in diesem Beitrag das Wort »Planung« zumeist in Anführungszeichen. Das bringt sozusagen die spitzen Finger zum Ausdruck, mit der man das Wort derzeit im wissenschaftlichen Teil der Fachdiskussion nur mehr anfassen und nutzen kann. Denn »Planung« bedeutet alles und nichts: »Wer sich anschickt, von »Planung« zu reden, muss vorweg als Ausgangslage zur Kenntnis nehmen: Es herrscht eine gerade abenteuerliche Grenzenlosigkeit des Planungsbegriffs vor« (Keller 2006, 352)¹¹.

Um diesem, insbesondere für die wissenschaftliche Arbeit schwer wiegenden Mangel abzuhelpen, können die beiden oben beschriebenen Perspektiven als Unterscheidungs- und Definitionshilfe dienen.

Die verfahrensbezogene Perspektive nähme demnach Planung in den Blick. Diesmal ohne Anführungszeichen und vergleichsweise eng verstanden als Vorsteuerung der Bodennutzung durch öffentliche Akteure, indem

(a) die »raumwirksamen Tätigkeiten« (Keller a.a.O. S. 353) verschiedener öffentlicher Ressorts, Dienststellen, Betriebe etc. koordiniert und – im Zusammenhang mit bestimmten Planarten –

(b) Rahmen für die privaten (durch Marktmechanismen gesteuerten) Verfügungsmöglich-

keiten über Grund und Boden gesetzt werden. Diese Planung basiert auf gesetzlich geregelten Verfahren, ist klar identifizierbaren öffentlichen Institutionen übertragen und bedarf der politischen Legitimation.

Eine solche Planung bereitet Entwicklungen im Raum vor, koordiniert, setzt (rechtliche) Rahmen. Entwickelt, verändert wird von anderen – es können dies andere öffentliche Akteure sein, vorrangig aber wird es sich um private Raumnutzer handeln. Die Ziele dieser Planung bedürfen also zu ihrer Realisierung der Mitwirkungsbereitschaft anderer. Früher ist dieses Verhältnis treffend als »Huckepack-Implementation« benannt worden.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit einem so verstandenen Gegenstand kann zu Recht mit der traditionellen Bezeichnung »Planungstheorie« belegt werden. Sie nimmt die oben beschriebene »verfahrensbezogene« Perspektive ein und analysiert die Voraussetzungen, Verläufe und Wirkungen des Handelns der planenden öffentlichen Akteure. Da Uneinigkeit darüber herrscht, wer in diesem Sinne ein »planender öffentlicher Akteur ist« – die einen sehen nur die »räumliche Gesamtplanung« als solchen an, andere halten dafür, dass auch die Ressortplanungen als solche zählen – empfiehlt es sich im Forschungszusammenhang, Akteur und Verfahren präziser zu benennen (Stadtplanung, Landschaftsplanung, Regionalplanung etc.).

Ein anderes Erkenntnisinteresse verfolgt, wer sich mit räumlicher Entwicklung auseinandersetzt und die Frage stellt, welche Akteure dazu auf welche Weise Beiträge leisten (können). Hier geht es also um Entwicklung¹² in jenem doppelten Sinn, auf den bereits Albers aufmerksam gemacht hat:

- sich entwickeln und
- entwickelt werden.

Die für dieses Gegenstandsverständnis angemessene raum- und akteursbezogene Perspektive ist bereits beschrieben worden. Bleibt noch darauf hinzuweisen, dass »Stadt entwickeln« eine Vielzahl von Tätigkeiten umfasst: Da wird ausgehandelt, moderiert, investiert, entwickelt, ge- und verkauft, organisiert, umstrukturiert, hoheitlich angeordnet, kooperativ

¹¹ »Planung« ist den einen Passepartout für alles irgendwie rational geleitete Agieren der Menschen, andere bezeichnen damit eine Gesamtheit staatlichen Handelns, das nicht der Marktlogik folgt, und Dritte zielen mit diesem Wort auf spezifische Institutionen und Verfahren der räumlichen Planung öffentlicher Akteure ... Das Unbehagen an den Begriffen scheint weit verbreitet. Eisinger (2006, 140) kritisiert etwa die Unschärfen bei der Benennung der Räume: »Die Häufigkeit der Wortschöpfungen verweist darauf, wie lose und unbestimmt die Verbindung zwischen den Räumen unseres Alltags und den dafür verfügbaren sprachlichen Angeboten geworden ist. ... Die Bedeutungswolken schweben mehr und mehr unbeteiligt über den Phänomenen, die sie zu benennen vorgeben«.

¹² Wobei »Entwicklung« hier nicht als »unterschwellig wertende« Bezeichnung für etwas *per se* Positives (so die Vermutung von Donald Keller 2006, 353), sondern ausdrücklich nicht wertend Verwendung findet.

gesteuert, aus schwacher Position verhandelt. Da werden Milieus gepflegt und Netze geknüpft, Partner gesucht, Sponsoren gefunden, Schulden gemacht, Unternehmen gegründet, Verwaltungen neu gegliedert, Prozesse organisiert, Stadtmarketing betrieben, Standortgemeinschaften gebildet und so fort.

Wie bezeichnet man diese Aktivitätensvielfalt? In der Vergangenheit wurde hier immer wieder auch die Bezeichnung »Planung« verwendet¹³ – mal als überwölbende Aktivität, mal als Akteur (»die Planung moderiert«). Beides überdehnt das Wort und trägt in hohem Maße zu Missverständnissen bei. Sinnvoll scheint es zu sein (zum Beispiel), von *Stadtentwicklung* oder allgemeiner *räumlicher Entwicklung* zu sprechen. Wenn der Blick dabei in besonderer Weise auf einzelne Akteure gerichtet wird, dann stehen deren »Beiträge zur räumlichen Entwicklung« im Mittelpunkt der Betrachtung.¹⁴

Das könnten, um auf Brecht zurück zu kommen, »Griffe« sein, mit denen sich *Forschungsgegenstände* sinnvoll benennen und bewegen lassen.

Für den Alltagsgebrauch, etwa die Kennzeichnung eines Berufsfeldes, ergeben sich aus solchen Überlegungen keine unmittelbaren Konsequenzen. Dort wird wohl noch einige Zeit von »Planung« in einem sehr weiten Sinne die Rede sein. Aber es zeichnen sich doch schon weitere Optionen ab, von denen Wortzusammensetzungen mit »-entwicklung« (Regional-, Landschafts-, Stadtentwicklung) und »-management« (Stadt-, Quartiersmanagement usw.) derzeit am häufigsten sind. Welche für die Verständigung innerhalb des Berufsstandes und zur Vermittlung seines Profils nach außen geeignet ist, wird sich zeigen. In die wissenschaftliche Diskussion sollte aber schon vorher etwas mehr Klarheit bei der Wahl von Begriff und Bezeichnung einziehen.

6. Modelle

Die 1970er-Jahre sind längst vorbei. Mit ihnen ging die Vorstellung, Stadt und Gesellschaft seien umfassend von einer (staatlichen) Instanz zu steuern, in die Geschichte ein. Nur in der Theoriediskussion halten sich noch immer Überreste jener fernen Jahre, die als Bezugspunkte oder gar Maßstäbe für heutige Entwicklungen aufgerufen werden. Das gilt insbesondere für die so genannten Modelle in der Planungstheorie. Kaum eine Abhandlung dieses Themas, die nicht beim »rationalen«, »komprehensiven« oder »geschlossenen« Modell jener Jahre beginnt und spätere Entwicklungen dazu in Bezug setzt. Aktuell gilt das zum Beispiel für die erneute Beschwörung »strategischer« Planungskonzepte¹⁵.

An dieser Bezugnahme ist nicht der weit reichende Rückgriff zu kritisieren. Auch die Tatsache, dass offensichtlich keine einheitliche Meinung darüber besteht, was denn nun ein »Modell« ist – etwa im Unterschied zu »Paradigma«, »Idealtypus«, »Theorie«, »Ansatz«, »Konzept« oder »Verständnis« (alle diese Bezeichnungen finden in diesem Zusammenhang auch Verwendung) – rechtfertigt allein noch nicht die Ablehnung dieses »Modell-Denkens«. Entscheidender ist meines Erachtens die Frage nach dem Gebrauchswert dieser Form des Theoretisierens. Denn: Wozu taugen »die Modelle« eigentlich? Drei Gesichtspunkte seien geprüft:

Erstens: Wirklichkeiten werden mit ihnen offensichtlich nicht beschrieben. Zu Recht ist schon der »komprehensive« Ansatz als weltfernes Gottvatermodell kritisiert worden (Siebel 2006, vgl. Reuter 2006), in dem ein planendes Subjekt unterstellt werde, das »allwissend, allmächtig und jenseits von Gut und Böse handelt«. Später wurde, wiederum völlig zu Recht, dem »kommunikativen Modell« vorgeworfen, dass es machtergessen und mithin auch nicht von dieser Welt sei.

Zweitens: Trotz ihres in der Regel hohen normativen Gehaltes taugen solche »Modelle« angesichts ihres mangelnden Realitätsbezuges damit auch nicht als Handlungsanleitungen und Wegweisungen für den Alltag.

Drittens: Zur Verständigung innerhalb der Disziplin sind sie ganz offensichtlich auch un-

¹³ Das geschieht auch weiterhin. So beschreibt etwa Bolens (2006) umfassende, akteursbezogene Aushandlungsprozesse als notwendiges Mittel der regionalen Entwicklung und sieht diese *beyond the plan* angesiedelt, bezeichnet das Ganze dann aber wieder unverdrossen als *planning*.

¹⁴ Ein solcher Beitrag zur räumlichen Entwicklung können etwa die oben beschriebenen Planungsprozesse öffentlicher Akteure sein, wobei dann im Einzelnen zu prüfen wäre, wie weit dieser »Beitrag« reicht.

¹⁵ Zuvor war die »projektorientierte« Planung als vermeintliches Gegenstück des »komprehensiven Modells« in die Diskussion eingeführt worden.

geeignet. Wer, um etwa ein Beispiel zu nennen, die grotesken Umdeutungen und Fehlinterpretationen des Inkrementalismus – von dem viele, die ihn zu kritisieren meinten, wohl nur das Stichwort *muddling through* kannten, das aber keineswegs diese Denkrichtung angemessen kennzeichnet – Revue passieren lässt, wird in dieser Art von Modellen wohl nur eine Form der Förderung wissenschaftlicher Publikationen, die um immer neue Missverständnisse kreisen, sehen können. Ganz ähnlich verhält es sich mit der Debatte um die diskursive oder kommunikative Denkschule. Hier wurde der kritisch-analytische Diskursansatz Habermas'scher Prägung als Handlungsanleitung für die Gestaltung von Planungsprozessen missverstanden und natürlich in der Folge wegen seiner unrealistischen Prämissen angegriffen.

Die Liste ließe sich verlängern. Bleibt die Frage: Welche Funktionen hatten die Modelle und die Bücher füllenden Diskussionen um sie dann? Bei der Suche nach Antworten kommen wieder die *shared mental models* in den Blick. Tatsächlich könnte es sich bei den Modellen nicht um Versuche der Realitätsabbildung, sondern um Leitmotive und Metaphern handeln, die von der wissenschaftlichen Gemeinschaft für eine bestimmte Zeit geteilt werden und die dann – der Paradigmenentwicklung nicht unähnlich, allerdings ohne dem strengen Gebot der Falsifizierung zu folgen – von einem nächsten abgelöst werden.

Aus einem solchen Blickwinkel würde sich die Entwicklung dieser mentalen Modelle etwa auf folgende Weise beschreiben lassen: Die rationalen Konzepte der 1950er- und 1960er-Jahre wären dann als eine erste Gegenreaktion der im Entstehen begriffenen Planerzunft auf vorgängige städtebauliche Selbstbilder zu verstehen. So schreibt Gerd Albers (2004, 16): »Offenbar artikulierte sich in der zweiten Jahrhunderthälfte vor allem in den Vereinigten Staaten ein besonderes Interesse an einem rationalen und nachvollziehbaren Planungsprozess – im Gegensatz zu dem traditionellen Selbstverständnis vieler europäischer Planer, die hier den ›schöpferischen Akt‹ des kompetenten Fachmannes im Mittelpunkt sahen«.

Die Übersteigerung dieses ersten Ablösungsprozesses in den Datengebirgen der »komprehensiven« Planungsmodelle rief dann die Kritik der Inkrementalisten hervor, die – völlig zu Recht – darauf verwiesen, dass in einer fragmentierten Gesellschaft solche ganzheitli-

chen Ansätze irrelevant sind und es der kleinen Schritte vieler Akteure bedürfe, um Verbesserungen zu bewirken.

Rationales wie inkrementales Denken wurde dann – wiederum zu Recht – als technokratisch gebrandmarkt. Die Kritiker wiesen auf die Problematik unterschiedlicher Werte und die Notwendigkeit der diskursiven Verständigung über Probleme wie Ziele hin.

Aber auch das konnte nicht unwidersprochen bleiben: Schließlich finde, so der Einwand, die Kommunikation nicht im luftleeren Raum, sondern unter Bedingungen von Interessen, Macht und Herrschaft statt und die theoretische Modellbildung habe diesen »dunklen Seiten« mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Wer wollte dem widersprechen?

Wenn nun mit »Governance« auf der einen und »Stadtmanagement« auf der anderen Seite zwei neue Begriffe, hinter denen auch wieder »mentale Modelle« stecken, in die Diskussion gebracht werden, dann verweist dies zurück auf einige Bestandteile des Inkrementalismus-Modells (selbstverständlich in neuem Gewand). Womit sich das Bild rundet.

Diese kurze und zweifellos stark vereinfachende Darstellung der Modellbildung in den letzten sechs Jahrzehnten macht deutlich, dass eigentlich alle Diskussionsteilnehmer auf Richtiges und Wichtiges hinwiesen: Versteht man den »schöpferischen Akt« als kreatives Moment, das »komprehensive Modell« als Bemühen um ganzheitliche Betrachtungsweise, die Informationsberge und Zielkaskaden als Versuch, Transparenz herzustellen, die kleinen Schritte in fragmentierten Umwelten als Wiederherstellung des Realitätsbezuges, die Diskurse als Beitrag zur Verständigung der Beteiligten untereinander und die Verweise auf Macht und Ungleichheit als notwendige Relativierung idealistischer Planerkonzepte, so fügt sich alles ineinander und ergibt ein halbwegs vollständiges Bild von der Vielfalt der Anforderungen an professionelles Handeln in der räumlichen Entwicklung.

Unfruchtbar an der Diskussion war also, dass da Teilaspekte für das Ganze gehalten wurden und die Verfechter des nächsten mental models eben das dem Vorgänger zum Vorwurf machten. Und zweifellos ebenso unfruchtbar waren die vermeintlichen Dichotomien, die vielen »Entweder-Oders«, die über lange Jahre aufrechterhalten wurden.

Genau damit aber hat die wissenschaftliche Diskussion – und dies ist durchaus auch als Selbstkritik zu verstehen – über Gebühr lang aufgehalten: Die Auseinandersetzung um komprehensives vs. inkrementalistisches Modell war ein Beispiel dafür, wie sich wissenschaftliche Debatten in wolkige Realitätsferne flüchten und selbst erzeugten Problemen widmen konnten. Um noch ein weiteres zu nennen: Auch der vor diesem Hintergrund entstandene Streit um projektbezogenes vs. strategisch ausgerichtetes Steuern, um »Großen Plan« und »Kleinen Schritt« ist wirklichkeitsfremd.

Mit einem gewissen zeitlichen Abstand kann man nun verstehen, warum manche Praktiker angesichts solcher Kapriolen damals die Köpfe schüttelten. Denn wer sich den Realitäten nähert und die Praxis einer um aktive Mitgestaltung bemühten kommunalen Stadtentwicklung(-spolitik) analysiert, wird immer Elemente von allem finden: Selbstverständlich gehört es zur professionellen Kompetenz räumlicher Planung, Zusammenhänge in Raum und Zeit zu betrachten und in Kenntnis solcher Bezüge Entwicklungsvorstellungen auszuarbeiten (vgl. z.B. zahlreiche Praxisbeiträge – etwa von Lindner, Lütke Daldrup, Reiß-Schmidt, Zierold u.a. in Selle 2006b). Aber es sind dies, auch das ist evident, *Vorstellungen*. Hinter ihnen steht oft nicht einmal das Nachbarressort, geschweige denn der Stadtrat. Und der nächste Investitionswillige mag von solchen Vorüberlegungen erst recht nichts wissen. So gehört es zur Natur solcher Pläne, dass sie oft in Schubladen verschwinden. Wenn es gelingt, genügend starke Verbündete hinter bestimmte Absichten zu versammeln, mag das einige Zeit vermeidbar sein und eine kurze Strecke planvoller Entwicklung möglich werden. Aber der nächste unvorhergesehene Impuls kommt bestimmt und damit auch die Revision – oder die Aufhebung – des Konzepts.

Ganz Ähnliches ist von der Stadtentwicklungspolitik insgesamt zu sagen: Selbstverständlich gehört es zu guter kommunaler Politik, sich strategisch auszurichten und dies zu kommunizieren. Denn es ist auch für die anderen Akteure in der Stadt bedeutsam zu wissen, welchen Kurs die Stadtregierung zu steuern gedenkt. Aber ein Dezernentenwechsel, von dem Wechsel der politischen Mehrheiten ganz zu schweigen, reicht, um das Programm Makulatur werden zu lassen. Und dennoch ist es gut und richtig, erneut (und immer wieder) über strategische Orientierungen nachzudenken. Im guten Fall bilden sich dann über die

Zeit doch zumindest einige Grundlinien heraus. Dieser Fall allerdings ist selten. Was nicht zuletzt daran liegt, dass vielerorts seitens der öffentlichen Akteure gänzlich auf eigene Zielbildung verzichtet wird, um möglichst flexibel auf jede sich bietende Option reagieren zu können.

Die Diskussionsgeschichte der Planungstheorie ist voll von ähnlich unproduktiven Gegensatzpaaren: Ob es nun um den vermeintlichen Gegensatz von moderierendem und hoheitlichem Steuerungsverhalten (beides greift in der Realität ineinander), um Plan- oder Prozessorientierung (beides vereint sich im professionellen Handeln), um Rückzug oder Ausweitung öffentlicher Steuerungsansprüche (beides ist nebeneinander vorzufinden) oder eben um Projekt vs. Strategie geht – in allen Fällen gilt: Nicht »entweder/oder«, sondern »sowohl/als auch« kennzeichnen die Wirklichkeit. Gleichzeitigkeiten widersprüchlicher Entwicklungen, Anforderungen und Orientierungen prägen also die Bedingungen, unter denen öffentliche Akteure an der räumlichen Entwicklung mitwirken.

Möglich waren diese Kontroversen nur als Konflikte der »Idealtypen« – und die sind ihrer Natur nach nicht empirisch gewonnen und mithin auch nicht an der Wirklichkeit zu messen. Wer immer aus den luftigen Höhen der Modellbildung herabstieg zu den Wirklichkeiten im Raum, der fand aus gutem Grund nur mehr »Mischungsverhältnisse« (Siebel 2006, 199) und » sehr verschiedene Konzepte und Werkzeuge« zugleich vor (Hutter 2006, 211)¹⁶.

Die sich daraus ergebenden Spannungen auszuhalten, ist eine der wesentlichen Herausforderungen für die professionell in diesen Feldern Agierenden.

¹⁶ Das alles legt die Konsequenz nahe, diese Art der Modellbildung ganz beiseite zu legen – sofern nicht doch jemand einen überzeugenden Beleg für deren Gebrauchswert beibringen kann.

Sinnvoller erscheint es, in Zukunft einen stärkeren Realitätsbezug zu suchen und Kategorien zu entwickeln, die dann nicht mehr »Modelle« wären, die zur umfassenden Kennzeichnung »der Planung« dienen, sondern eher als Sondierungsinstrumente für Erkundungen in der Praxis dienen. Dabei kann einmal mehr an Vorüberlegungen von Gerd Albers angeknüpft werden, der in verschiedenen Veröffentlichungen verschiedene Phasen im Wandel des Planungsverständnisses unterschieden hat. Diese »Phasen« lassen sich auch als »Handlungsmuster« im Verhältnis von öffentlichen zu privaten Akteuren interpretieren und in weiter entwickelter Form gut zur Charakterisierung der Beiträge öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung nutzen. Hierüber sollte aber bei anderer Gelegenheit berichtet werden (vorerst sei verwiesen auf Selle 2005, 56 ff.).

Hinweis

Der vorliegende Text geht zu etwa gleichen Teilen auf Kapitel 1 des Buches »Planen. Steuern. Entwickeln. ...« (Selle 2005) und das Schlusskapitel zu »Planung neu Denken« Bd. 2 (Selle 2006b) zurück und schreibt einige der dort vorgebrachten Argumentationen fort (für kritische Hinweise danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung sowie zwei anonymen Referenten).

Er stellt insofern auch eine Art persönliches Resümee dar. Diesem Entstehungshintergrund ist auch die Häufung von Zitaten und Verweisen aus und auf Selle 2005 bzw. 2006a bzw. 2006b geschuldet.

Die genannten Buchveröffentlichungen bildeten den Beginn eines Projektes, das seit Anfang 2007 in anderer Form fortgesetzt wird: Unter www.planung-neu-denken.de finden sich im Quartalsabstand weitere Beiträge zur Diskussion.

Literatur

Albers, Gerd (1988): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt [Wissenschaftliche Buchgesellschaft]

Albers, Gerd (2004): Amerikanische Einflüsse auf die deutsche Stadtplanung. In: Ursula von Petz (Hg.) »Going West« – Stadtplanung in den USA – gestern und heute. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Bd. 116. Dortmund S.11 ff.

Albers, Gerd (2006): Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), S. 43 ff.

Boelens, Luuk (2006): Beyond the Plan; Towards a New Kind of Planning. disP 167 /4/2006) S. 25 ff.

Briassoulis, Helen (1997): How the Others Plan: Exploring the Shape and Forms of Informal Planning. In: Journal of Planning Education and Research 17. Jg., S. 105-117

Eisinger, Angelus (2006): Die Stadt der Architekten. Anatomie einer Selbstdemontage. Bauwelt Fundamente Bd. 131. Gütersloh u.a. [Bauverlag | Birkhäuser]

Friedmann, John (2006) Planning Theory revisited. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 265 ff.

Fromme, Jörg (2006) Räumliche Steuerung der Ausbauplanung von Kraftwerken. In: RaumPlanung H. 128 (Oktober 2006) S. 181 ff.

Ganser, Karl (2006) Alles geplant – was nun? In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 529 ff.

Heinelt, Hubert (2006) Planung und Governance. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 235 ff.

Heinz, Werner (2006) Öffentlich-private Kooperationsansätze (Public-Private-Partnerships) – Eine Strategie mit wiederkehrender Relevanz. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), S. 146 ff.

Hoch, Alexander (2007): Bauten des Bösen. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 2/2007; (vom 3. Januar 2007) S. 13

Hochstadt, Stefan (Hg.) (2005): Stadtentwicklung mit Stadtmanagement? Wiesbaden [VS-Verlag]

Hoffmann-Axthelm, Dieter (1996) Planung, Investment, Politik. In: Martin Wentz (Hg.): Stadtentwicklung. Frankfurt New York [Campus]

Hoffmann-Axthelm, Dieter (2006) Planung zwischen Zerfall und Neuerfindung. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 515 ff.

Hutter, Gérard (2006) Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: RaumPlanung H. 128 (Oktober 2006) S. 210 ff.

Keller, Donald A.; Koch, Michael; Selle, Klaus (Hg.) (1993): Planungskulturen in Europa. Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und in der Schweiz. Darmstadt/Zürich [Wohnbund/ORL-Institut]

Keller, Donald A. (2006): Neu wieder über Planung denken! In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 352 ff.

Koll-Schretzenmayr, Martina (2006) Brownfield Redevelopment – Steuerungsmöglichkeiten, Rollen, Kooperationen. In: Planung neu denken Bd. 2 (Selle 2006 b), S. 394 ff.

Läpple, Dieter (1998): Globalisierung – Regionalisierung: Widersprüche oder Komplementarität. In: Kujath, Hans Joachim (Hg.): Strate-

- gien der regionalen Stabilisierung. Berlin, S. 61 – 81
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt a.M./New York: Campus
- Niethammer, Lutz (1979): Umständliche Erläuterungen der seelischen Störungen eines Communalbaumeisters in Preußens größtem Industriedorf. Oder: Die Unfähigkeit zur Stadtentwicklung. Frankfurt a.M. [Syndikat]
- Pesch, Franz (2006): Stadtplanung und Wirtschaft – zwischen Konfrontation und Kooperation. In: Planung neu denken Bd. 2 (Selle 2006 b), S. 353 ff.
- Priddat, Birger (2004a): Signale aus dem schwarzen Loch. In: Die Zeit Nr. 24/2004 (v. 03.06.2004), S. 13
- Priddat, Birger (2004b): Strukturierter Individualismus. Marburg [Metropolis]
- Ramge, Thomas (2006): Am Scheideweg. In: brand eins H. 9/2006, S. 126 ff.
- Reuter, Wolf (2006): Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a) S. 210 ff.
- Sandercock, Leonie (1998): Towards Cosmopolis: Planning for multicultural cities. Chichester [Wiley]
- Selle, Klaus (2005) Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]
- Selle, Klaus (Hg.) (2006a) Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken Bd. 1, Dortmund [Rohn Verlag]
- Selle, Klaus (Hg.) (2006b) Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Planung neu denken Bd. 2, Dortmund [Rohn Verlag]
- Siebel, Walter (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: Selle 2006a, S. 195 ff.
- Throgmorton, James A. (2000): On the Virtues of Skillful Meandering. Acting as a Skilled-Voice-in-the-Flow of Persuasive Argumentation. In: Journal of the American Planning Association Vol. 66, No. 4, S. 367 - 379
- Widmer, Urs (2002) Das Geld, die Arbeit, die Angst, das Glück. Zürich [Diogenes]
- Wolf, Dorothee (2005) Ökonomische Sicht(en) auf das Handeln. Marburg [Metropolis]
- Wollmann, Hellmut (2006) Das traditionelle deutsche Kommunalsystem – Auslaufmodell oder Erfolgsstory? In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), S. 292 ff.